

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME IX

ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Par Mme Nicole BONNEFOY,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, *vice-présidents* ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, *secrétaires* ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 28) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET INSUFFISANT AU REGARD DES OBJECTIFS AMBITIEUX QU’IL POURSUIT	8
A. UNE DIVERSITÉ DE MISSIONS TRADUITE DANS UNE NOUVELLE MAQUETTE BUDGÉTAIRE	8
B. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS PRÉJUDICIALE AUX ACTEURS DE TERRAIN	12
C. DES INDICATEURS PARCELLAIRES	14
II. VIOLENCES CONJUGALES : UNE APPLICATION DE LA LOI DU 9 JUILLET 2010 ENCORE INSUFFISANTE	16
A. UN PRÉALABLE INDISPENSABLE : UNE AMÉLIORATION DU TAUX DE PLAINTE.....	17
B. UNE MISE EN ŒUVRE TROP LENTE DES DISPOSITIFS DE PROTECTION DE LA VICTIME.....	19
1. <i>Une application de l’ordonnance de protection très inégale sur le territoire</i>	19
2. <i>Les retards pris dans la mise en place de dispositifs anti-rapprochement</i>	22
C. UNE FORMATION ENCORE INCOMPLÈTE DES PROFESSIONNELS AUX SPÉCIFICITÉS DES VIOLENCES CONJUGALES	24
D. L’HÉBERGEMENT DE LA VICTIME, COROLLAIRE DE SA PROTECTION	26
ANNEXE – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	29

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mardi 22 novembre 2011 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Nicole Bonnefoy, les crédits du **programme « égalité entre les hommes et les femmes »** au sein de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » du **projet de loi de finances pour 2012**.

Après avoir détaillé les politiques publiques bénéficiant du soutien du programme n°137 : « égalité entre les hommes et les femmes », **Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis**, s'est inquiétée des conséquences pour les associations œuvrant pour les droits des femmes de la diminution de 5 % des crédits alloués par ce programme, qui passeront de 21,16 millions d'euros en 2011 à 20,10 millions d'euros en 2012. Cette diminution est d'autant plus préoccupante que la crise économique actuelle affecte au premier chef les femmes, toujours principales victimes des inégalités du marché de l'emploi.

S'agissant plus spécifiquement des actions menées contre les violences faites aux femmes, auxquelles 72 % des crédits du programme sont consacrés, **Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis**, a indiqué que si certains progrès avaient été réalisés pour améliorer le taux de plainte des victimes de violences conjugales, la mise en œuvre des outils créés par la loi du 9 juillet 2010 tardait. L'ordonnance de protection est inégalement utilisée sur le territoire et l'expérimentation d'un dispositif électronique « anti-rapprochement » n'a pas encore débuté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis, a par ailleurs mis l'accent sur le caractère essentiel de la formation des professionnels aux spécificités des violences conjugales, insistant notamment sur l'insuffisance de cette formation s'agissant des professionnels de santé.

Elle a enfin souligné qu'un effort particulier devrait être accompli dans le domaine de l'hébergement d'urgence des victimes, les dispositions relatives à l'éviction du conjoint violent du domicile conjugal ne permettant pas à elles seules de garantir en toutes circonstances la sécurité de la victime.

A l'issue d'un débat auquel ont pris part plusieurs intervenants¹, la commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « égalité entre les hommes et les femmes » de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2012.

¹ Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111121/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Pour la première fois cette année, votre commission des lois a souhaité se saisir pour avis des crédits du programme n° 137 : « égalité entre les hommes et les femmes » de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances ».

En effet, près des trois quarts des crédits de ce programme sont consacrés à la promotion des droits, à la prévention et à la lutte contre les violences sexistes – sujet auquel votre commission des lois est particulièrement attachée et qui relève pleinement de son champ de compétences. Votre commission avait d'ailleurs largement contribué aux travaux qui ont conduit à l'adoption des lois n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs et n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein du couple et aux incidences de ces dernières sur les enfants, en s'efforçant notamment de conforter les dispositifs proposés afin de permettre aux victimes d'obtenir toute l'aide dont elles ont besoin dans des conditions incontestables. A cet égard, votre commission a souhaité cette année profiter du présent avis budgétaire pour dresser un premier bilan de la loi du 9 juillet 2010 précitée, qui a notablement élargi la palette d'outils juridiques permettant de mieux protéger les victimes de violences conjugales.

Toutefois, l'examen des crédits de ce programme offre également à votre commission l'opportunité de dresser un état des lieux de l'ensemble des actions conduites par les pouvoirs publics en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. Le champ du programme n° 137 inclut en effet le soutien à diverses politiques publiques – représentation des femmes au sein des conseils d'administration des entreprises, promotion de la parité dans la vie politique, mixité dans les filières de formation, etc. La directrice générale de la cohésion sociale, qui exerce également les fonctions de déléguée interministérielle aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, contribue à la mise en œuvre de ces actions grâce à sa participation à l'élaboration des textes, à une mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés et à l'utilisation des crédits d'intervention du programme n° 137, destinés à exercer un « effet de levier » sur les différentes initiatives entreprises.

A cet égard, au regard de l'enjeu majeur que constitue pour notre société l'amélioration des droits des femmes dans l'ensemble de ces domaines, les crédits consacrés au soutien de ces politiques publiques – 20,1 millions d'euros en 2012 – paraissent nettement insuffisants.

La création de ce nouvel avis budgétaire, décidée par votre commission des lois le 19 octobre 2011, n'a pas permis à votre rapporteur pour avis de faire parvenir au Gouvernement le questionnaire budgétaire dans les conditions prévues par la loi organique relative aux lois de finances¹. Aussi tient-elle à remercier les agents et services du ministère des solidarités et de la cohésion sociale ainsi que ceux du ministère de la justice qui ont permis que lui soient transmises dans des délais très brefs les réponses aux questions qu'elle leur a adressées dans la deuxième quinzaine du mois d'octobre.

I. UN BUDGET INSUFFISANT AU REGARD DES OBJECTIFS AMBITIEUX QU'IL POURSUIT

A. UNE DIVERSITÉ DE MISSIONS TRADUITE DANS UNE NOUVELLE MAQUETTE BUDGÉTAIRE

Fondé sur le constat d'une persistance des inégalités entre les hommes et les femmes dans les différentes sphères de la vie politique, économique et sociale, le programme n°137 : « égalité entre les hommes et les femmes » vise essentiellement, par la mobilisation de crédits d'intervention, à promouvoir un ensemble d'actions concourant à la résorption de ces inégalités.

Jusqu'alors, ce programme se décomposait en cinq actions :

- action n°1 : accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision ;
- action n°2 : égalité professionnelle ;
- action n°3 : égalité en droit et en dignité ;
- action n°4 : articulation des temps de vie ;

- action n°5 : soutien du programme « égalité entre les hommes et les femmes ». Cette action regroupait les moyens consacrés au fonctionnement des déléguées régionales aux droits des femmes et à l'égalité. Elle comprenait jusqu'à l'année dernière la masse salariale du service des droits des femmes et de l'égalité ainsi que les dépenses de fonctionnement des chargées de mission départementales. A compter de 2011, les crédits afférents ont été transférés au programme n°124 : « conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

¹ L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose que les questionnaires budgétaires sont adressés au Gouvernement avant le 10 juillet et qu'il y est répondu avant le 10 octobre.

Actions	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011
Action 1 Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	881 164	556 581	561 422	556 238	511 701
Action 2 Égalité professionnelle	5 604 494	5 791 018	5 513 647	5 513 647	5 069 744
Action 3 Égalité en droit et en dignité	11 149 679	11 095 140	10 416 963	10 511 935	14 648 999
Action 4 Articulation des temps de vie	205 821	176 570	168 113	168 113	149 092
Action 5 Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	10 440 000	10 661 781	12 455 199	12 682 250	782 099
TOTAL PROGRAMME 137	28 281 158	28 281 090	29 115 344	29 432 183	21 161 635

Source : direction générale de la cohésion sociale.

L'an dernier, l'action n° 3, « égalité en droit et en dignité », avait bénéficié de deux abondements de crédits par rapport à ceux ouverts en 2010 :

- d'une part, un transfert du programme n° 177 : « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « ville et logement », d'un montant de 1,91 million d'euros, destiné à subventionner des associations luttant contre la prostitution ;

- d'autre part, un amendement parlementaire avait abondé le programme n° 137 de 2,5 millions d'euros, prélevés sur le programme n° 304 : « lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales », afin de renforcer les actions en faveur de la lutte contre les violences faites aux femmes.

Cette année, le Gouvernement a estimé que cette répartition des crédits ne rendait pas clairement compte des priorités des pouvoirs publics. Aussi la maquette budgétaire a-t-elle été adaptée en conséquence.

Présentation des crédits de paiement alloués au programme n°137 en 2011 et 2012 selon l'ancienne maquette budgétaire

	LFI 2011	PLF pour 2012	Évolution
1 – Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	511 701	245 601	-52 %
2 – Égalité professionnelle	5 069 744	5 068 959	-0,01 %
3 – Égalité en droit et en dignité	14 647 612	13 913 051	-5 %
4 – Articulation des temps de vie	149 092	149 092	0
5 – Soutien du programme « égalité entre les hommes et les femmes »	782 099	725 494	-7,24 %
Total du programme n°137	21 160 248	20 102 197	-5 %

Source : ministère des solidarités et de la cohésion sociale.

**Présentation des crédits de paiement alloués au programme n °137 en 2011 et 2012
selon la nouvelle maquette budgétaire**

	LFI 2011	PLF pour 2012	Évolution
11 – Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale	5 730 537	4 945 000	-13,7 %
<i>Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle et économique</i>	5 069 744	4 665 000	-8 %
<i>Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique et sociale</i>	660 793	280 000	-57,63 %
12 – Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	14 647 612	14 481 703	-1,13 %
<i>Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes</i>	14 647 612	11 470 243	
<i>Plan de lutte contre les violences faites aux femmes</i>		3 011 460	
13 – Soutien du programme « égalité entre les hommes et les femmes »	782 099	675 494	-13,63 %
Total du programme n °137	21 160 248	20 102 197	-5 %

Source : ministère des solidarités et de la cohésion sociale.

1 – Promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale

Pour la première fois cette année, le projet de loi de finances pour 2012 regroupe les anciennes actions n °1, 2 et 4 en une unique **action n °11 intitulée « égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale »**, elle-même dédoublée en deux sous-actions :

- sous-action n °1 : « égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle et économique », qui traite des actions pour l'élargissement des choix d'orientation des jeunes filles et la diversification des métiers, les actions de formation, de suivi, d'accompagnement et d'accès à l'emploi ainsi que des actions de soutien à la création ou à la reprise d'entreprise. Elle comprend les dispositifs prioritaires favorisant l'égalité professionnelle tels que le prix de la vocation scientifique et technique, les contrats d'égalité et de mixité des emplois, le soutien aux bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) ainsi que le soutien à des associations têtes de réseau traitant de l'égalité professionnelle ;

- sous-action n °2 : « égalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique et sociale », qui regroupe les actions de sensibilisation, d'information et de formation visant à favoriser la promotion des femmes au sein de l'entreprise ainsi qu'aux responsabilités politiques, associatives ou syndicales. Elle traite également des actions de sensibilisation et de formation des élus locaux ainsi que des responsables d'entreprises à la problématique de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, ainsi que des actions visant à renforcer la pratique sportive des femmes.

Dans le détail, le ministère des solidarités prévoit d'utiliser les **4,95 millions d'euros inscrits sur cette action n °11 (24,6 % des crédits du programme)** de la façon suivante :

- 4,66 millions d'euros seront alloués aux principales associations et organismes en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle et économique et permettront notamment de financer 650 prix de la vocation scientifique et technique des jeunes filles, 133 nouveaux contrats finançant des formations qualifiantes et/ou des aménagements de poste de travail (résultant de la fusion du contrat d'égalité professionnelle et du contrat pour la mixité des emplois) ainsi que les actions menées par les associations, dont celles des 56 bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi intégrés aux CIDFF ;

- 280 000 euros seront par ailleurs consacrés à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique et sociale.

2 – Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes

Dans la nouvelle maquette budgétaire, l'ancienne action n °3 devient **l'action n °12, désormais intitulée « promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes »** pour rendre plus explicite son contenu, tout en faisant apparaître une sous-action spécifiquement dédiée au troisième plan de lutte contre les violences faites aux femmes, lancé en avril 2010. Cette action regroupe des champs multiples, notamment la lutte contre les violences aux femmes de toute nature (violences conjugales, mariages forcés, mutilations sexuelles, viol, esclavage domestique, etc.), l'éducation à la sexualité et l'accès au droit des femmes issues de l'immigration.

Les **14,48 millions d'euros inscrits sur cette action en 2012 (72,04 % des crédits du programme)**, permettront notamment de contribuer au financement :

- des actions menées dans le cadre du troisième plan de lutte contre les violences faites aux femmes ;

- du fonctionnement du centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF), association tête de réseau des 114 CIDFF, à hauteur de plus de 50 % de son budget ;

- du fonctionnement de la fédération nationale solidarité femmes (FNSF), tête de réseau de la plupart des lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation et qui gère également le numéro téléphonique 3919 « violences conjugales info » ;

- de certaines autres associations chargées de lutter contre les violences faites aux femmes ;

- des actions d'information sur les droits conduites par les CIDFF ;

- de 180 lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation des femmes victimes de violences ;

- enfin, des actions menées par des associations au niveau local.

Il convient de relever que les crédits alloués aux associations impliquées dans la défense des droits des femmes ne sont pas tous distribués par le programme n°137.

Ainsi le programme n°101 : « accès au droit et à la justice » a-t-il attribué environ 1,25 million d'euros de subventions en 2010 à des associations d'aide aux victimes menant des actions spécifiques en faveur des femmes victimes de violences ou des actions d'information sur les violences faites aux femmes, dont :

- 660 000 euros pour le CNDIFF, la FNSF et une trentaine d'associations spécialisées ;
- plus de 300 000 euros pour plus de 30 associations locales d'aide aux victimes généralistes qui mettent en œuvre différentes actions pour le soutien des femmes victimes de violences conjugales et sexuelles ;
- environ 280 000 euros pour le financement de la prise en charge par le 08VICTIMES des 64 % d'appels concernant les femmes victimes de violences.

Par ailleurs, dans le cadre du nouveau plan triennal 2011-2013 de lutte contre les violences faites aux femmes, le programme n°177 : « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » finance des accueils de jour ouverts aux femmes victimes de violence. En 2012, ces accueils de jour seront financés à hauteur de 890 000 euros.

Source : Document de politique transversale consacré à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes

B. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS PRÉJUDICIALE AUX ACTEURS DE TERRAIN

Les crédits distribués par le programme n°137 : « égalité entre les hommes et les femmes » **diminueront globalement de 5 % l'an prochain.**

Or, à l'exception des 675 494 euros inscrits pour 2012 sur l'action n°13, qui regroupent les crédits de fonctionnement affectés aux délégations régionales aux droits des femmes et à l'égalité¹, **les crédits du programme n°137 sont entièrement constitués de crédits d'intervention**, destinés à accorder des subventions aux différents partenaires et acteurs intervenant dans le domaine de l'égalité hommes – femmes.

Les diminutions de crédits affectent donc directement les associations et fragilisent les projets mis en œuvre, au détriment de l'aide apportée aux victimes.

¹ Depuis 2011, les dépenses de personnel des agents du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau national (26 postes) et au niveau déconcentré (142 ETP ventilés en régions – déléguées régionales rattachées au SGAR dans les préfectures de région – et en département – chargées de mission départementales intégrées dans les DDI) sont gérées au sein du programme « support » de la mission, le programme n°124 : « conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », dans un souci d'efficacité et de rationalisation des fonctions supports des ministères sociaux.

1 – Une forte diminution des subventions accordées aux associations œuvrant pour l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale

S'agissant des actions mises en œuvre dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale, les crédits **diminueront de 13,7 %** par rapport à ceux ouverts en 2011.

Ainsi, seuls 133 contrats d'égalité et de mixité des emplois seront financés, contre 165 en 2011. Les subventions accordées aux différents intervenants en matière d'emploi diminueront quant à elles de 250 000 euros, soit de 7,22 % par rapport à l'an passé (voir tableau ci-dessous), ce qui est particulièrement préoccupant dans le contexte économique actuel : à cet égard, Mmes Maya Surduts et Suzy Rojzman, représentantes du collectif national pour les droits des femmes, ont craint que la crise économique n'affecte au premier chef les femmes, déjà largement fragilisées par les inégalités du marché de l'emploi (prédominance du travail à temps partiel et du travail précaire, écarts de salaires moyens de 27 %, etc.¹).

Les crédits consacrés à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique et sociale diminueront quant à eux de 57,63 %.

Évolution des subventions accordées aux associations œuvrant pour l'amélioration de la situation des femmes dans la vie professionnelle et économique

Bénéficiaire	Nombre de bénéficiaires	Crédits alloués par le PLF 2011 (en millions d'euros)	Crédits prévus par le PLF 2012 (en millions d'euros)	Évolution
Bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi et Pôles emplois	68	0,94	0,74	-21,27 %
Autres associations de niveau national	20	0,12	0,36	+200 %
Autres associations de niveau local	380	2,40	2,11	-12 %
Total		3,46	3,21	-7,22 %

Source : projets annuels de performances annexés aux PLF pour 2011 et pour 2012.

2 – Les difficultés rencontrées par les associations impliquées dans la lutte contre les violences faites aux femmes

S'agissant de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes, si le financement des principales associations fait l'objet d'une planification triennale dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens passés avec la direction générale de la cohésion sociale, la dotation moyenne allouée à chacun des 114 centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) passera de 36 855 euros prévus par le PLF pour 2011 à 35 526 euros en 2012, soit une diminution de 3,6 % des sommes allouées. De même, la dotation moyenne accordée à chacun des 180 lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation des femmes victimes de violences passera de 7 733 euros prévus par le PLF 2011 à 7 583 euros en 2012, soit une diminution de 2 % environ.

¹ En outre, en 2008, seuls 17,1 % des postes de dirigeants de sociétés salariés et un quart seulement des emplois supérieurs dans l'administration étaient occupés par des femmes.

Lors de son audition, Mme Annie Guilberte, directrice générale du CNIDFF, a alerté votre rapporteur pour avis sur le gel des subventions allouées au CNIDFF depuis une quinzaine d'années, alors même que celui-ci est confronté à une augmentation de ses charges fixes, et lui a fait part de ses plus vives inquiétudes quant à la capacité du centre national à équilibrer ses comptes en 2011.

Mmes Françoise Brié et Christine Clamens, respectivement vice-présidente et directrice générale de la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF), ont quant à elles indiqué à votre rapporteur pour avis que la subvention de l'Etat à la FNSF permettait à peine de couvrir les frais générés par la gestion de la plate-forme d'écoute 39.19.

De façon plus générale, l'ensemble des représentantes d'associations entendues se sont alarmées des difficultés financières rencontrées par un nombre croissant d'associations, dans un contexte de stagnation ou de diminution des crédits distribués par l'Etat et de retrait, du fait de la crise économique actuelle, des collectivités territoriales, contraignant certaines d'entre elles à rechercher des financements privés.

En tout état de cause, elles ont toutes souligné **l'extrême modicité des sommes allouées par le programme n°137**, rendant « l'effet de levier » de ces crédits illusoire et la lisibilité des politiques entreprises très relative.

Au total, votre commission des lois s'associe pleinement aux remarques formulées par notre collègue Éric Bocquet, rapporteur spécial des crédits de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » pour la commission des finances du Sénat, qui s'étonne dans son rapport spécial *« que la « maîtrise des dépenses publiques » vantée par le Gouvernement passe en réalité par des économies de « bout de chandelle » qui ne manqueront pas de créer des difficultés majeures pour les associations alors même qu'il s'agit d'acteurs de terrain indispensables pour relayer la politique en faveur des femmes »*¹.

C. DES INDICATEURS PARCELLAIRES

Sans nier en aucune manière la difficulté d'établir des indicateurs pertinents pour mesurer les effets des politiques publiques sur l'amélioration des droits des femmes dans l'ensemble des sphères de la société, votre commission des lois relève que les quatre indicateurs retenus par la maquette budgétaire du programme n°137 manquent singulièrement d'ambition.

Ainsi, s'agissant des **actions mises en œuvre dans le champ de l'égalité professionnelle**, un premier indicateur porte sur la mixité au sein des filières de formation initiale scientifique et technique, afin de mesurer les effets des actions conduites pour orienter les filles vers les filières économiquement les plus porteuses.

¹ Rapport spécial n° 107 (2011-2012) consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/111-107-328/111-107-328.html>

Indicateur 1.1 : Part des filles, au niveau national, parmi les élèves des terminales des filières scientifiques et technologiques (séries S et STI) dans les lycées. Indicateur associé : Nombre de candidatures au Prix de la vocation scientifique et technique des filles

	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
Part des filles en terminale S	%	45,5	45,2	46,1	46,1	46,2	46,3
Part des filles en terminale STI	%	10,4	10,6	10,3	10,3	10,5	10,7
Nombre de candidatures au prix de la vocation scientifique et technique des filles	nombre	2.384	2.303	2.500	2.350	2.400	2.450

Un second indicateur porte sur la proportion de dispositifs pour l'égalité hommes – femmes mis en place dans le monde de l'entreprise : part des accords d'entreprise et part des accords de branche traitant de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Il permet de constater que la part des accords d'entreprise s'est stabilisée à 6,2 % en 2011 et celle des accords de branche a diminué, passant de 9,1 % en 2010 à 7,5 % en 2011.

Indicateur 1.2 : Proportion de dispositifs pour l'égalité hommes - femmes mis en place dans le monde l'entreprise

	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
Proportion d'accords de branche	%	9,5	9,1	7,5	7,5	7,8	8
Proportion d'accords d'entreprise	%	5,8	6,2	6,2	6,2	6,5	7
Taux de contrats pour la mixité des emplois signés dans les secteurs de l'industrie et du bâtiment, du transport et de la restauration	%	88,2	91,82	90	90	90	90

S'agissant de la **lutte contre les violences faites aux femmes**, un indicateur renseigne sur le taux de réponse des deux permanences téléphoniques confiées à la Fédération nationale solidarité femmes et au Collectif féministe contre le viol.

Indicateur 2.1 : Taux de réponse des permanences téléphoniques nationales

	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
FNSF (Fédération nationale solidarité femmes)	%	22	28	55	55	56	58
CFCV (Collectif féministe contre le viol)	%	67,88	68,31	55	68	68	68

Enfin, un dernier indicateur retrace le pourcentage des centres dont le coût moyen par personne accueillie est supérieur de plus de 60 % au coût moyen des centres – l'objectif fixé au CNIDFF étant de réduire, à qualité de service égale, l'écart de coût par personne accueillie entre les différents centres d'information.

Indicateur 2.2 : Pourcentage de centres dont le coût par personne accueillie est supérieur de 60 % au coût moyen des centres

	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
Pourcentage de centres dont le coût par personne accueillie est supérieur de 60 % au coût moyen des centres	%	6,2	-	-	-	6	5

Au total les documents budgétaires ne comportent **aucune information sur la mise en œuvre des règles relatives à la parité dans la vie politique et la progression du nombre d'élues au niveau local et national, sur le nombre de créations d'entreprises par des femmes ou sur la part d'emplois de direction dans les entreprises et les administrations occupés par des femmes**, par exemple.

En matière de violences faites aux femmes, s'il peut être délicat d'établir de façon certaine la part des victimes qui portent effectivement plainte, la création d'indicateurs permettant de mesurer, par exemple, **la part de victimes prises en charge dans une structure d'hébergement spécialisé ou encore la part de professionnels ayant bénéficié d'une formation à la spécificité des violences conjugales** permettrait à la représentation nationale d'avoir une image claire des progrès restant à accomplir en la matière. Or, comme l'ont confirmé à votre rapporteur pour avis les représentantes d'associations entendues, de sérieuses lacunes subsistent encore dans ces domaines (voir *infra*).

Ces informations ne figurent pas non plus dans le document de politique transversale consacré à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes.

En conséquence, votre commission des lois souhaite qu'un effort de réflexion sur les indicateurs de ce programme soit rapidement mené.

II. VIOLENCES CONJUGALES : UNE APPLICATION DE LA LOI DU 9 JUILLET 2010 ENCORE INSUFFISANTE

Adoptée à l'initiative conjointe de la mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes de l'Assemblée nationale¹ et de notre collègue Roland Courteau, la loi n° 2010-769 du 09 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein du couple et aux incidences de ces dernières sur les enfants a engagé une nouvelle étape dans la lutte des pouvoirs publics contre les violences conjugales.

Parce qu'elles se déroulent dans le huis-clos du foyer familial, parce qu'elles peuvent prendre les formes insidieuses de la manipulation et du harcèlement psychologique, les violences conjugales rendent nécessaire une mobilisation totale de l'ensemble des pouvoirs publics et l'élaboration de dispositifs adaptés.

¹ Mission présidée par Mme Danielle Bousquet et dont les travaux ont été rapportés par M. Guy Geoffroy.

A cet égard, si des progrès réels peuvent être notés, la mise en œuvre des outils juridiques créés par la loi du 9 juillet 2010 paraît encore trop timide.

A. UN PRÉALABLE INDISPENSABLE : UNE AMÉLIORATION DU TAUX DE PLAINTE

En dépit de progrès réels pour les mesurer, les violences conjugales sont **une réalité difficile à évaluer avec précision**, en raison principalement du caractère incomplet des données fournies par les services de police et de gendarmerie ou par le casier judiciaire national. En effet, parce qu'elles se déroulent dans le huis-clos du foyer conjugal, **une grande majorité de ces violences ne sont jamais portées à la connaissance de la Justice.**

D'après les informations collectées par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), **165 personnes** (140 femmes et 25 hommes¹) **sont décédées en 2009, victimes de leur conjoint(e) ou ex-conjoint(e).** L'année précédente, 184 homicides volontaires ou violences ayant entraîné la mort (157 femmes et 27 hommes) avaient été constatés. Il y en avait eu 192 en 2007 (166 femmes et 26 hommes).

A ces 165 crimes s'ajoutent 67 décès collatéraux (principalement le suicide des auteurs) directement liés aux violences entre conjoints. Les enquêtes diligentées par l'ONDRP permettent d'établir qu'au total, celles-ci ont été **la cause directe de la mort de 232 personnes (dont 10 enfants) en 2009.**

En 2009, les unités de gendarmerie et les services de la sécurité publique ont par ailleurs dénombré **54 927 violences non mortelles sur conjoint(e) ou ex-conjoint(e).** La seule préfecture de police de Paris a quant à elle diligenté **2 360 procédures** pour violences entre conjoints ou ex-conjoints et enregistré **1 241 signalements sur la main courante.**

Enfin, en 2009, la Fédération nationale solidarité femmes a reçu au « 39.19. » 81 561 appels (+81 %), traité 33 556 de ces appels (+82 %) dont 14 860 (+29,8 %) concernant une situation de violences entre conjoints. Les appels proviennent des victimes dans près de 70 % des cas. Ils font état à 79 % de violences psychologiques, à 74,5 % de violences physiques, à 73,4 % de violences verbales et à 5,2 % de violences sexuelles. 55 % des fiches renseignées mentionnent que des enfants ont été témoins des violences et 13 % que les enfants ont été maltraités en même temps que la mère².

S'agissant des statistiques fournies par le ministère de la Justice, on constate que le nombre de condamnations (y compris les compositions pénales) pour violences conjugales enregistrées par le casier judiciaire n'ont cessé d'augmenter :

- 16 024 condamnations en 2007 (dont 11 crimes) ;
- 17 243 condamnations en 2008 (dont 39 crimes) ;
- 17 590 condamnations en 2009 (dont 69 crimes) ;
- 17 358 condamnations en 2010 (dont 93 crimes), soit une progression de 8,3 % des condamnations en trois ans.

¹ L'étude précise à ce sujet que 12 femmes auteurs étaient victimes de violences régulières.

² ONDRP, rapport annuel pour 2010.

Néanmoins, ces chiffres paraissent bien en-deçà des violences conjugales réellement subies. Une évaluation réalisée en juillet 2011 par l'ONDRP à partir des résultats de l'enquête de victimation « cadre de vie et sécurité » menée conjointement avec l'INSEE établit **que le taux de plainte varie de moins de 2 % pour les violences sexuelles intra ménage à près de 20 % pour les violences avec blessures physiques visibles ; plus de 80 % des victimes de violences conjugales ne se déplacent pas à la police ou à la gendarmerie.**

Cette étude montre également que moins de 20 % des victimes déclarent avoir été vues par un médecin à la suite des actes subis. Moins d'une sur six déclare avoir appelé un numéro vert ou rencontré des membres d'une association d'aide aux victimes. 21 % des personnes se déclarant victimes n'avaient jamais parlé du ou des actes subis avant le jour de leur interrogation dans le cadre de l'enquête. Enfin, environ 22 % des victimes déclarent avoir peur que ces violences se reproduisent¹.

Une amélioration du taux de plainte constitue donc un préalable indispensable à une prise en charge de la victime.

A cet égard, il est possible de penser que la progression du nombre de faits constatés et du nombre de condamnations enregistrées au cours des années récentes provient pour une part d'une meilleure sensibilisation du public, d'une moindre réticence des victimes à dénoncer les faits ainsi que d'un traitement plus systématique des plaintes par les services de police et de gendarmerie.

En effet, en ces domaines, des progrès doivent être soulignés.

La gendarmerie nationale a ainsi mis en œuvre des actions de réseau associant notamment les intervenants sociaux des unités de gendarmerie, les collectivités territoriales et les associations d'aide aux victimes. En particulier, des associations d'aide aux victimes assurent désormais des permanences en brigade dans 33 groupements de gendarmerie départementale, apportant au public des conseils et parfois une aide juridique. Par ailleurs, 103 officiers prévention-partenariat, adjoints aux commandants de groupement de gendarmerie départementale, sont en charge des fonctions de correspondants départementaux de « lutte contre les violences intrafamiliales ». 1800 référents « aînés – violences intrafamiliales », affectés au sein des unités territoriales, sont chargés de l'accueil des victimes, en contact permanent avec la population. Par ailleurs, dans chaque département, une brigade de protection de la famille a été créée. Enfin, une formation à l'accueil et à l'écoute est mise en place pour les personnels de la gendarmerie dans le cadre des formations initiales et continues.

La police nationale a développé des dispositifs comparables : 220 bureaux d'aide aux victimes, répartis dans 82 départements, sont en voie de généralisation dans les circonscriptions de sécurité publique et offrent aux victimes une assistance dans leur dépôt de plainte et dans leurs démarches administratives. 107 intervenants sociaux et 53 psychologues sont présents dans les commissariats. Enfin, les 208 brigades de protection de la famille (hors préfecture de police) ont pour mission la protection de la famille et des femmes victimes de violences au sein de la sphère familiale.

¹ « Violences physiques ou sexuelles au sein du ménage », ONDRP, « Repères » n°15, juillet 2011.

En outre, de nombreux parquets ont donné des instructions aux services de police et de gendarmerie afin de proscrire la réalisation de mains courantes ou de procès-verbaux de renseignement judiciaire en matière de violences conjugales. Ainsi, lorsqu'une personne se déclarant victime de violences conjugales se présente dans les services d'enquête, elle est en principe prioritairement entendue dans le cadre d'une plainte, ouvrant ainsi la voie à d'éventuelles poursuites pénales¹.

Enfin, à la suite des restrictions apportées par la loi du 9 juillet 2010 à la médiation pénale en matière de violences conjugales, le rapport de politique pénale pour 2010 constate que certains parquets n'ont plus qu'un recours marginal à cette réponse pénale depuis l'entrée en vigueur de la loi. D'autres parquets y avaient déjà entièrement renoncé. Le ministère de la Justice indique que ceux qui y recourent encore le font dans des conditions qui permettent de garantir la place de la victime.

En outre, le plan national de prévention de la délinquance, opérationnel depuis le 1^{er} octobre 2009, prévoit notamment la désignation systématique au sein de chaque parquet d'un magistrat référent chargé de coordonner la politique pénale relative à ce type d'infractions ainsi qu'un contrôle du parquet sur la mise en place effective d'une veille sur les mains courantes par les responsables des commissariats de police et des brigades de gendarmerie.

Enfin, plusieurs actions de sensibilisation à destination du grand public ont été menées au cours des années récentes.

Votre commission des lois salue ces évolutions qui, en offrant à la victime la garantie d'être écoutée et entendue, paraissent être de nature à améliorer le taux de plainte.

B. UNE MISE EN ŒUVRE TROP LENTE DES DISPOSITIFS DE PROTECTION DE LA VICTIME

La loi du 9 juillet 2010 a instauré deux mécanismes novateurs de protection de la victime : un nouvel outil juridique – l'ordonnance de protection –, et un instrument technique – l'expérimentation d'un dispositif électronique « anti-rapprochement ». Or le constat établi par votre rapporteur pour avis au terme des auditions est celui d'une mise en œuvre beaucoup trop parcellaire et beaucoup trop lente de ces dispositifs.

1. Une application de l'ordonnance de protection très inégale sur le territoire

Rendue par le juge aux affaires familiales (JAF), l'ordonnance de protection permet de prendre en urgence, pour une durée de quatre mois au plus, l'ensemble des mesures civiles et pénales propres à stabiliser la situation juridique et matérielle de la victime en garantissant sa protection et en organisant provisoirement sa séparation avec l'auteur des violences. Le décret n° 2010-1134 du 29 septembre 2010 relatif à la procédure civile de protection des victimes de violences au sein des couples a précisé les modalités de son application. Les dispositions relatives à l'ordonnance de protection sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2010.

¹ Source : ministère de la justice (rapport annuel de politique pénale des parquets pour 2010).

Les informations communiquées par le ministère de la Justice, à partir des réponses à un questionnaire renseigné par 122 tribunaux de grande instance (sur 165 interrogés) et portant sur la période du 1^{er} octobre 2010 au 31 mai 2011, mettent en évidence **une application extrêmement hétérogène sur l'ensemble du territoire national des dispositions relatives à l'ordonnance de protection**, qui ne peuvent s'expliquer uniquement par des différences objectives d'« exposition » des territoires aux violences conjugales.

Ainsi, entre le 1^{er} octobre 2010 et le 31 mai 2011, les TGI ont été saisis de 854 demandes qui ont abouti au prononcé de 584 ordonnances de protection (ce qui correspond à un taux d'accord de 68,38 %).

90 de ces 122 TGI ont rendu moins de cinq ordonnances de protection. A l'inverse, 16 en ont rendu 10 ou plus.

De fortes disparités peuvent être constatées au sein de territoires présentant pourtant des caractéristiques économiques et sociales comparables. Ainsi, au sein du ressort de la cour d'appel de Paris, le TGI de Bobigny a rendu 112 ordonnances de protection, celui d'Evry 48 et celui de Paris 36, tandis que celui de Meaux n'en a rendu que 11, celui de Melun 3, celui de Créteil 2 et ceux de Fontainebleau et Sens aucune. Dans le ressort de la cour d'appel de Metz, le TGI de Thionville a rendu 12 ordonnances de protection tandis que celui de Metz n'en a rendu aucune.

Dans 82 % des cas, l'ordonnance de protection a été requise par un avocat ; dans 17 % des cas, elle l'a été par la victime et dans 1 % des cas, elle l'a été par le ministère public.

Le délai moyen écoulé entre la saisine du JAF et le délibéré est de **26 jours**, ce qui paraît **excessivement long** au regard de la situation de danger dans laquelle peut se trouver la victime.

L'analyse des ordonnances rendues montre que :

- 339 ordonnances ont attribué le domicile conjugal à la victime (58 %) ;
- 395 ordonnances ont statué sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale (68 %), dont 28 % prévoient un recours à un espace de rencontre médiatisé, 12 % à l'assistance d'un tiers de confiance et 1 % à l'assistance d'une personne morale qualifiée ;
- 64 ordonnances (11 %) ont prononcé une interdiction de sortie du territoire national pour l'enfant du couple ;
- aucune ordonnance de protection n'a été prononcée dans le cadre d'une menace de mariage forcé.

2 % des ordonnances de protection ont donné lieu à une procédure pénale pour non-respect des dispositions de celles-ci (soit 12 procédures engagées).

Au vu des réponses fournies par le ministère de la Justice, les premiers enseignements suivants paraissent pouvoir être tirés de la pratique des JAF en la matière :

- l'ordonnance de protection apparaît comme **un outil complémentaire, voire subsidiaire**, aux procédures de droit commun déjà existantes, que ce soit en matière civile ou pénale. Dans certaines juridictions, les faibles délais d'audiencement devant le JAF et/ou le tribunal correctionnel incitent souvent les parties à privilégier les procédures au fond qui permettent d'obtenir rapidement une décision pérenne ;

- par son caractère récent et novateur, l'ordonnance de protection suscite chez les magistrats un certain nombre d'interrogations, tant sur la procédure applicable que sur le fond. Sur le plan procédural, tout d'abord, **la convocation à l'audience de la partie défenderesse (l'auteur présumé) soulève des difficultés** dans la mesure où il convient de s'assurer que celle-ci a effectivement été touchée dans le plus bref délai possible. Or la lettre recommandée avec accusé de réception, visée comme mode principal de convocation, ne répond qu'imparfaitement à l'exigence d'urgence. La convocation par la voie administrative paraît quant à elle peu utilisée, peut-être en raison des conditions restrictives auxquelles elle est soumise¹. Sur le fond, est régulièrement évoquée la difficulté que peut rencontrer un juge civil pour apprécier le caractère de « *vraisemblance des faits de violence allégués et le danger auquel la victime est exposée* » (article 515-10 du code civil), **tant ces notions sont propres au droit pénal** ;

- plusieurs magistrats relèvent par ailleurs que **l'efficacité du dispositif repose, au moins en partie, sur l'existence d'un partenariat actif entre les associations d'aide aux victimes, le barreau local et l'ensemble des auxiliaires de justice**. A cet égard, plusieurs TGI ont mis en place des dispositifs innovants. Par exemple, certains greffes mettent en contact la victime avec l'association locale pour que cette dernière l'aide à réaliser ses démarches dans les délais les plus brefs. Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, Mme Ernestine Ronai, chargée de mission à l'Observatoire départemental des violences envers les femmes du conseil général de Seine Saint-Denis, a mentionné la mise en place dans ce département d'un « circuit » permettant d'accompagner la victime, avec l'aide d'avocats et d'associations, tout au long de ses démarches devant la Justice ;

- il apparaît enfin que **l'ensemble des acteurs (avocats, personnels judiciaires, huissiers, etc.) connaît insuffisamment cette nouvelle procédure** : seules 27 % des juridictions (soit 33 TGI) ont eu connaissance d'actions de formation ou de sensibilisation sur l'ordonnance de protection. Ce **constat d'une grande méconnaissance de ce nouvel instrument juridique** a été partagé par l'ensemble des personnes entendues par votre rapporteur pour avis et constitue **un obstacle majeur à sa mise en œuvre**.

¹ L'article 1136-3 du code de procédure civile, dans sa rédaction issue du décret n° 2010-1134 du 29 septembre 2010 exige un « danger grave et imminent pour la sécurité d'une personne concernée par une ordonnance de protection ou lorsqu'il n'existe pas d'autre moyen de notification ».

2. Les retards pris dans la mise en place de dispositifs anti-rapprochement

La loi du 9 juillet 2010 inclut deux séries de dispositions élargissant la possibilité de placer l'auteur des faits sous surveillance électronique et ainsi de mieux protéger la victime.

Tout d'abord, cette loi a abaissé le seuil à partir duquel un auteur de violences conjugales peut être placé sous surveillance électronique mobile (« bracelet électronique ») dans le cadre d'une assignation à résidence avant la condamnation (peine encourue de cinq ans, au lieu de sept ans pour les autres infractions) ou d'un suivi socio-judiciaire après l'exécution de la peine de prison (peine prononcée de cinq ans d'emprisonnement au lieu de sept ans pour les autres infractions).

Elle a par ailleurs prévu la mise en place, à titre expérimental pendant trois ans et dans des ressorts déterminés par le ministère de la Justice, d'un dispositif électronique anti-rapprochement permettant d'alerter les autorités en cas de violation des obligations imposées à l'auteur des faits ou du port par la victime d'un dispositif électronique permettant de signaler à distance que l'auteur se trouve à proximité.

A l'heure actuelle, la mise en œuvre de ces dispositions connaît de nombreux retards.

Tout d'abord, l'application des dispositions permettant de faciliter le placement sous bracelet électronique de l'auteur des faits est tributaire de la façon dont, plus largement, ce dispositif est utilisé par l'autorité judiciaire et par l'administration pénitentiaire. Or, à l'heure actuelle, le recours à ce procédé est encore très peu répandu. Comme l'indique notre collègue Jean-René Lecerf dans son avis sur les crédits alloués par le PLF pour 2012 à l'administration pénitentiaire, « *le placement sous surveillance électronique mobile continue d'occuper une place résiduelle par rapport au placement sous surveillance électronique. Au 1^{er} septembre 2011, 54 mesures étaient en cours (41 surveillances judiciaires, 3 libérations conditionnelles, 9 assignations à résidence sous surveillance électronique mobile et un suivi socio-judiciaire). Depuis le début de l'expérimentation en 2006, 129 personnes auront été placées sous cette modalité de surveillance. L'abaissement du coût du bracelet, à la faveur de la passation, en 2010, d'un nouveau marché devrait favoriser l'essor du dispositif (861 euros TTC par mois contre 199 euros TTC -prix comprenant la location du dispositif, les prestations de maintenance des logiciels et des dispositifs et de télésurveillance) »¹.*

Ainsi, s'agissant de la prise en charge des auteurs de violences conjugales, à la date du 18 octobre 2011, seuls trois placements sous bracelet électronique mobile dans le cadre d'une assignation à résidence (ordonnés dans le cadre d'informations judiciaires ouvertes du chef de viol commis par conjoint) et un placement sous bracelet

¹ Avis n°112 (2011-2012) de M. Jean-René Lecerf, fait au nom de la commission des lois, sur les crédits de l'administration pénitentiaire prévus par le projet de loi de finances pour 2012, novembre 2011, page 25. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a11-112-12/a11-112-12.html>.

électronique mobile dans le cadre d'une surveillance judiciaire (prononcée dans une affaire de tentative d'assassinat sur une ex-compagne) avaient été décidés.

Or la faiblesse du recours au dispositif de placement sous surveillance électronique, dans les conditions fixées par la loi, risque de compromettre les chances de réussite du dispositif anti-rapprochement dont la loi du 9 juillet 2010 a prévu l'expérimentation.

Ce dispositif, inspiré de l'exemple espagnol, permet d'attribuer à la victime un bracelet électronique qui envoie un signal à un opérateur lorsque l'auteur des violences, lui-même porteur d'un bracelet électronique, se rapproche de celle-ci.

Pour l'instant, cette expérimentation prévue par la loi n'a pas débuté, en raison principalement des difficultés techniques qu'elle soulève (rédaction du cahier des charges et passation du marché public afférent, définition des modalités d'intervention des différents acteurs, déclaration de l'expérimentation à la CNIL, etc.).

D'après les informations communiquées par le ministère de la Justice, le dispositif a été confié par conclusion d'un marché complémentaire signé le 6 juillet 2011 à un prestataire privé, la société TELEM, membre du groupement DATACET (titulaire actuel du marché relatif au placement sous surveillance électronique mobile). **Le démarrage de l'expérimentation a été fixé au 1^{er} janvier 2012**, avec un terme prévu le 9 juillet 2013. Les TGI de **Strasbourg, Aix-en-Provence et Amiens** ont été désignés comme sites pilotes en raison de leur expérience dans la gestion des mesures de surveillance électronique mobile, de leur réseau associatif local suffisamment développé et de la diversité de situations qui les caractérise (tailles différentes, zones police ou gendarmerie, etc.).

Cette expérimentation permettra notamment d'évaluer l'impact psychologique de ce dispositif sur la victime, elle-même astreinte au port d'un bracelet électronique.

Au-delà de ce dispositif, qui devra faire la preuve de son efficacité, l'attention de votre rapporteur pour avis a été alertée sur les résultats extrêmement positifs du **dispositif « femmes en très grand danger »** expérimenté depuis novembre 2009 dans le TGI de Bobigny et, depuis octobre 2010, dans les tribunaux du Bas-Rhin. Ce système se traduit par la remise de téléphones portables préprogrammés aux femmes victimes de violences par un magistrat du parquet en présence d'une association d'aide aux victimes. Il a bénéficié du soutien financier du ministère de la Justice à hauteur de 19 250 euros en 2010 et 2011.

Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, Mme Ernestine Ronai, chargée de mission à l'Observatoire départemental des violences envers les femmes du conseil général de Seine Saint-Denis, a indiqué que 60 femmes avaient pu bénéficier de ces téléphones d'alerte depuis le démarrage de l'expérimentation il y a deux ans dans ce département, avec des résultats encourageants.

Au vu de ces informations, votre commission souhaiterait qu'une **évaluation précise** de ce dispositif soit conduite par le ministère de la Justice et, le cas échéant, **que son extension à l'ensemble du territoire national puisse être envisagée.**

C. UNE FORMATION ENCORE INCOMPLÈTE DES PROFESSIONNELS AUX SPÉCIFICITÉS DES VIOLENCES CONJUGALES

En dépit de la reconnaissance explicite dans le code pénal, par la loi du 9 juillet 2010, de la notion de harcèlement moral au sein du couple, les représentantes des associations entendues par votre rapporteur pour avis l'ont alertée sur **la méconnaissance persistante des phénomènes de violence et d'emprise psychologique par les professionnels de justice et de santé.**

Comme le relevait notre collègue François Pillet, rapporteur de la loi du 9 juillet 2010, « *ces violences, qui paraissent obéir à **un schéma stéréotypé** en dépit des profils divers de leurs auteurs, s'apparentent à une forme de **harcèlement moral** et précèdent très souvent la commission de violences physiques. Elles se traduisent par un ensemble d'agissements (contrôle financier de la victime, isolement imposé, dénigrement systématique, menaces, etc.) qui aboutissent à priver la victime de son libre-arbitre, conduisant cette dernière à adopter très souvent des comportements autodestructeurs* »¹.

Il paraît tout à fait crucial pour la protection de la victime que les professionnels soient formés à la détection de cette forme particulièrement insidieuse de violence.

Or, en la matière, si des progrès doivent être salués, ils paraissent encore largement insuffisants.

Ainsi, des efforts importants ont été accomplis par le ministère de la Justice pour renforcer la sensibilisation des personnels de justice (magistrats, personnels de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse) à la thématique des violences conjugales (voir encadré ci-dessous).

Votre commission estime que les JAF, dont certains peinent à s'approprier l'outil juridique que constitue l'ordonnance de protection (voir *supra*), devraient être prioritairement concernés par cette offre de formation.

Formation initiale et continue des magistrats, des personnels de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse

1) L'école nationale de la magistrature (ENM) assure la formation initiale et continue des magistrats.

La formation initiale, d'une durée de 31 mois, se décline autour de huit pôles : humanités judiciaires, processus de décision et de formalisation de la justice civile, processus de décision et de formalisation de la justice pénale, communication judiciaire, administration de la justice, dimension internationale de la justice, environnement judiciaire et vie de l'entreprise. Quatre de ces huit pôles abordent le thème des violences conjugales. Par exemple, dans le pôle « administration de la justice », un atelier de trois heures traite de la problématique des violences intrafamiliales avec la participation des différents acteurs de terrain concernés. En outre, en novembre 2010, plusieurs séquences de formation ont été organisées sur le thème du « traitement pénal des violences intrafamiliales » en Europe (étude et comparaison des différents systèmes).

¹ Rapport n°564 (2009-2010) de M. François Pillet, fait au nom de la commission des lois, sur la loi du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, juin 2010, page 14, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/109-564/109-564.html>

Cette action s'est déroulée sur une durée de cinq jours et a permis aux auditeurs d'échanger avec les élèves venus d'autres pays sur les législations applicables mais également sur les pratiques professionnelles existantes en Europe. Elle est destinée à être renouvelée dans les années à venir.

Par ailleurs, dans le cadre de la formation continue nationale, l'ENM propose deux sessions annuelles de formation qui abordent le thème des violences faites aux femmes. La première session s'intitule « les violences conjugales » ; elle se déroule sur trois jours et aborde aussi bien les aspects sanitaires que psychologiques, sociologiques et juridiques des violences au sein du couple. Elle est ouverte à 130 participants dont 70 magistrats, 15 avocats, 10 commissaires de police, 10 personnels de l'Éducation nationale, 10 personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, 10 officiers de gendarmerie et 6 juges de proximité. La seconde session s'intitule « violences contemporaines et politique pénale » : cette session de 4 jours et demi s'attache, par une approche transversale et pluridisciplinaire, à faire le point sur les politiques pénales actuelles, ainsi qu'à décrire plus particulièrement certaines problématiques, dont les violences envers les femmes. Elle est ouverte à 30 magistrats.

Dans le cadre de la formation continue déconcentrée, la cour d'appel de Lyon a également proposé une formation sur les violences conjugales en 2011.

Pour 2012, l'ENM sollicitera les neuf coordonnateurs régionaux de formation afin qu'ils organisent des formations sur les violences conjugales sur l'ensemble de leurs ressorts. Ces formations aborderont en particulier la question de l'ordonnance de protection rendue par le juge aux affaires familiales.

2) L'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) assure la formation initiale et continue des personnels de direction, administratifs, techniques, d'insertion et de probation et de surveillance de l'administration pénitentiaire.

Le thème des violences faites aux femmes est principalement abordé dans le cadre de la formation initiale dispensée aux élèves conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP). Ces derniers suivent des cours de psychologie et de psychopathologie qui leur permettent d'appréhender les mécanismes de la violence sous ses différentes formes : violences verbales, violences psychologiques, violences physiques et violences sexuelles. Une attention particulière est portée sur les auteurs d'infractions à caractère sexuel. Les élèves suivent également des cours sur le droit de la famille et, plus largement, sur les liens familiaux destinés à leur permettre de s'approprier des outils de prise en charge et d'accompagnement des auteurs de violences.

Dans le cadre de la formation continue, les agents de l'administration pénitentiaire bénéficient d'un enseignement sur la prise en charge des violences faites aux femmes et des violences au sein du couple. Les neuf directions interrégionales ont organisé, au cours de l'année 2010, quinze actions de formation sur les violences intrafamiliales auxquelles ont participé 156 agents. Au 14 octobre 2011, 14 actions de formations ont été organisées autour de cette même thématique, auxquelles 134 agents ont participé.

3) La formation des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse est assurée par l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ).

La problématique des violences faites aux femmes est abordée de manière transversale tout au long de la formation initiale et continue des personnels afin que ces derniers soient en mesure de la détecter mais aussi de la prévenir dans leur travail auprès des mineurs. Dans cette perspective, l'ENPJJ mène plusieurs actions de sensibilisation auprès de ses élèves sur la gestion de la violence, son impact sur la construction identitaire des jeunes et les spécificités des violences sexuelles.

A l'avenir, elle envisage plus particulièrement de développer les thèmes suivants :

- la place des filles dans les quartiers : dans le cadre d'une formation en sociologie urbaine, les questions de la mixité, des relations filles/garçons et de la pression du quartier seront abordées lors d'un cours magistral qui sera suivi d'un travail dirigé en groupe restreint sur « comment intervenir auprès des jeunes pour prévenir les violences sexistes ? » ;

- les violences intrafamiliales : il s'agit de permettre par une approche psychologique une meilleure compréhension des mécanismes des violences faites aux femmes.

Source : ministère de la Justice.

En revanche, il apparaît que **le cursus de formation – initiale et continue – des personnels de santé n'inclut toujours aucune action de sensibilisation à cette problématique**. Cela est d'autant plus regrettable que le législateur a accordé aux médecins **le droit de signaler les faits de violences au procureur de la République sans être contraint par le respect du secret médical** lorsque la victime est un mineur ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique (article 226-14 du code pénal, tel qu'il résulte que la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance).

La loi du 9 juillet 2010 avait demandé qu'un **rapport** sur la mise en place d'une formation spécifique en matière de prévention et de prise en charge des violences faites aux femmes et des violences commises au sein du couple soit présenté au Parlement avant le 30 juin 2011. A ce jour, ce rapport n'a toujours pas été transmis, en raison, d'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, **de l'inertie des ministères chargés de la santé et de l'enseignement supérieur** (ce dernier étant compétent en matière de formation des personnels de l'Éducation nationale).

Votre commission des lois juge nécessaire d'appeler l'attention du Gouvernement sur ces lacunes : il est en effet unanimement reconnu qu'un dispositif de prévention des violences conjugales solide passe par une implication et une coordination de l'ensemble des professionnels concernés.

Les représentantes d'associations entendues par votre rapporteur pour avis ont par ailleurs exprimé le souhait de pouvoir être consultées sur l'élaboration du contenu de ces formations.

D. L'HÉBERGEMENT DE LA VICTIME, COROLLAIRE DE SA PROTECTION

La perspective de ne pas disposer d'un logement sûr pour elle et ses enfants constitue très souvent un frein dissuadant la victime de solliciter la protection de la Justice.

Pour cette raison, notre droit permet d'évincer le conjoint violent du domicile conjugal. La loi du 26 mai 2004 relative au divorce a permis au JAF, lorsque les violences exercées par l'un des époux mettent en danger son conjoint, un ou plusieurs enfants, de statuer, en amont de la procédure de divorce, sur la résidence séparée des époux. Une telle mesure d'éviction peut également être prononcée dans un cadre

pénal, soit au stade de l'enquête préliminaire (le procureur de la République peut, préalablement à sa décision sur l'action publique, demander à l'auteur des faits de résider hors du domicile du couple¹), soit dans le cadre d'un contrôle judiciaire décidé par le juge d'instruction ou par le juge des libertés et de la détention². L'éviction peut désormais être également ordonnée dans le cadre d'une ordonnance de protection.

Depuis une circulaire du 19 avril 2006, les procureurs de la République sont invités à requérir l'éviction de l'auteur des violences du domicile ou de la résidence du couple, quel que soit le stade de la procédure. Cette instruction a été renouvelée dans la circulaire générale de politique pénale du 1^{er} novembre 2009.

D'après les informations communiquées par le ministère de la justice, entre le deuxième trimestre 2006 et le troisième trimestre 2011, sur les 149 700 affaires pour lesquelles une mesure d'interdiction du domicile du conjoint violent pouvait être prononcée, 23 141 mesures d'éviction ont été ordonnées. On note une réelle progression dans l'utilisation de cette possibilité, **puisque en 2006, la mesure n'était prononcée que dans 10 % des cas alors qu'en 2010, elle l'a été dans près de 20 % des cas.**

Ce dispositif ne peut toutefois pas faire l'économie de la mise en place d'un dispositif d'hébergement d'urgence à destination des victimes.

A ce sujet, le document de politique transversale (DTP) consacré à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes s'avère **singulièrement laconique**. Il indique en effet que le montant des crédits mobilisés en faveur de l'hébergement des femmes victimes de violence n'est pas connu de manière précise. En 2005, une centaine de structures spécialisées ont été dénombrées et une enquête de juin 2008 a montré que près de 3 000 places spécialisées accueillent des femmes victimes de violences dans ces structures. Le DTP souligne toutefois que ces chiffres ne sont que partiels puisque de nombreuses femmes victimes de violences ne sont pas hébergées dans des structures spécialisées mais généralistes : leur dénombrement est de ce fait très lacunaire. Une enquête menée par la Drees en 2009 sur l'hébergement et le logement temporaire montre que 8 % (quasi-exclusivement des femmes) des personnes hébergées le sont pour des violences ou ruptures conjugales.

Ces informations appellent plusieurs remarques.

Tout d'abord, il est **particulièrement regrettable que le Gouvernement ne dispose pas à l'heure actuelle d'informations plus étayées et plus récentes sur la question de l'hébergement et du relogement des victimes de violences conjugales.**

D'autre part, lors de leur audition par votre rapporteur pour avis, les représentantes d'associations rencontrées ont unanimement dénoncé **le manque de places d'hébergement dans des structures d'hébergement spécialisé** – l'hébergement généraliste ne permettant pas d'offrir à la victime un accompagnement social, administratif et juridique adapté. Les représentantes de la Fédération nationale solidarités femmes ont notamment estimé à 6 000 (soit une pour 10 000 habitants environ) – contre 3 000 à l'heure actuelle – le nombre de places d'hébergement spécialisé nécessaire.

¹ Article 41-1 du code de procédure pénale.

² Article 138 du code de procédure pénale.

Votre commission des lois estime qu'un effort très sensible devrait être porté sur cette question, les dispositions relatives à l'éviction du domicile du conjoint violent ne permettant pas à elles seules de garantir en toutes circonstances la sécurité de la victime.

*

* *

En conclusion, sans nier la réalité d'un certain nombre de progrès accomplis au cours des années récentes pour promouvoir des dispositifs permettant de résorber les inégalités hommes – femmes et mieux prendre en compte les violences subies par les femmes, votre commission des lois observe que les moyens budgétaires mobilisés sont nettement insuffisants au regard des besoins constatés. En outre, les diminutions de crédits prévues par le présent projet de loi de finances risquent de déstabiliser des associations menant pourtant sur le terrain des actions essentielles en ces matières. Enfin, certains ministères tardent à s'impliquer dans la mise en œuvre de la loi du 9 juillet 2010.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission des lois a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme n °137 : « égalité entre les hommes et les femmes » au sein de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2012.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère des solidarités et de la cohésion sociale (direction de la cohésion sociale)

Mme Nathalie Tournyol du Clos, cheffe du service des droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes

Mme Martine Salgon, adjointe à la cheffe de service

Ministère de la justice et des libertés

Mme Amélie Duranton, conseiller en charge du droit civil et économique

Mme Bénédicte Bertrand, conseiller pénal et aide aux victimes

Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles

Mme Annie Guilberteau, directrice générale

Collectif national pour les droits des femmes

Mme Maya Surduts

Mme Suzy Rojzman

Fédération nationale Solidarité Femmes (FNSF)

Mme Françoise Brié, vice-présidente

Mme Christine Clamens, directrice générale

Observatoire des violences envers les femmes du conseil général de Seine-Saint-Denis

Mme Ernestine Ronai